Legislative Summary LS-448E

BILL C-24: AN ACT TO AMEND THE CANADA ELECTIONS ACT AND THE INCOME TAX ACT (POLITICAL FINANCING)

James R. Robertson, Principal
Law and Government Division

5 February 2003
Revised 11 June 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-24

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	29 January 2003	First Reading:	11 June 2003
Second Reading:	18 March 2003	Second Reading:	16 June 2003
Committee Report:	5 June 2003	Committee Report:	19 June 2003
Report Stage:	10 June 2003	Report Stage:	
Third Reading:	11 June 2003	Third Reading:	19 June 2003

Royal Assent: 19 June 2003

Statutes of Canada 2003, c. 19

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
DESCRIPTION AND ANALYSIS	2
A. Political Contributions (Clauses 24-25)	3
B. Registration of Constituency Associations (Clause 23, Division 1.1)	5
C. Nomination Campaigns (Clause 57, Division 5)	6
D. Leadership Campaigns (Clause 40, Division 3.1)	7
E. Public Financing Measures	9
F. Administrative	10
COMMENTARY	10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-24: AN ACT TO AMEND THE CANADA ELECTIONS ACT AND THE INCOME TAX ACT (POLITICAL FINANCING)*

BACKGROUND

Bill C-24, An Act to amend the *Canada Elections Act* and the *Income Tax Act* (Political Financing), was introduced in the House of Commons by the Leader of the Government in the House, the Hon. Don Boudria, PC, MP, and received first reading on 29 January 2003.

The bill is considered to be a key component of the Prime Minister's Eight Point Action Plan on ethics in government, which he outlined in a speech to the House of Commons on 23 May 2002. On 11 June 2002, the Prime Minister announced that the Government promised to introduce strengthened legislation governing the financing of political parties and candidates, in order to enhance the fairness and transparency of the electoral system. This was reiterated in the 30 September 2002 Speech from the Throne opening the second session of the 37th Parliament.

The bill represents the most significant reform to Canada's electoral and campaign finance laws since the 1974 *Election Expenses Act* established a regime for the financing of federal elections in Canada. The 1974 legislation responded to growing concern over the political fundraising and the financing of parties and election campaigns, and was the culmination of more than a decade of debate and re-examination of the fundamental principles of Canadian elections.

The main purpose of the legislation was to control election spending by both parties and candidates. The Act introduced a degree of financial equivalency among different candidates and provided public financial assistance to parties and candidates. In return, controls and requirements were imposed in order to enable public scrutiny and to encourage greater

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

104-03325/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

public confidence in the political and electoral process. Premised on the notion that the financing of elections should be open to public scrutiny, the Act imposed spending limits on parties and candidates; provided for the disclosure of campaign expenses and contributions; introduced a system of partial public financing, involving partial reimbursement of election expenses and tax credits for donations, with an emphasis on smaller donations; regulated political broadcasting by parties and candidates; and implemented various other changes designed to make the political process more equitable. Subsequent amendments to the *Canada Elections Act* have modified some of the details regarding electoral finance, but the general approach has remained the same.

Various issues have emerged with respect to campaign and electoral finance in recent years. The expenses of nomination and leadership campaigns are at present unregulated, a situation that has been criticized. In addition, concerns have been expressed over the continued influence of major donors, including corporations, unions and other entities. Proposals have been put forward to limit donations or the sources of donations. Since 1977, the Province of Quebec, and, since 2000, the Province of Manitoba, have had very stringent laws regarding political donations, and it has been urged that similar rules should be enacted at the federal level. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the "Lortie Commission") tabled a major report in 1991 that included proposals regarding electoral financing. The Chief Electoral Officer has also made numerous recommendations in his reports to Parliament after each general election on issues such as the registration of constituency associations and the regulation of leadership and nomination campaigns.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-24 has several general components or themes:

- a ban (with minor exceptions) on political donations by corporations and unions;
- a limitation on individual contributions;
- the registration of constituency associations, with reporting requirements;
- the extension of regulation to nomination and leadership campaigns; and
- enhanced public financing of the political system, particularly at the level of political parties.

The bill is highly complex, and by virtue of its subject matter many of its provisions are very technical. The fact that it amends the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, chap. 9, as amended, rather than being a complete code in itself, further complicates matters. The following is a summary of the principal provisions of the bill. It is intended as a general overview and guide to the bill, and, as always, reference should be made to the specific wording of the legislation.

A. Political Contributions (Clauses 24-25)

Currently, political contributions can be made by individuals, corporations, unions and other organizations; only non-Canadians and foreign companies, associations, unions or governments are prohibited from making political donations. Moreover, although tax deductions favour smaller donations, there are no upper limits on the amount of contributions.

Bill C-24 introduces a requirement that, with some minor exceptions, only individuals (citizens and permanent residents) may make financial contributions to registered parties, candidates, constituency associations, and leadership and nomination contestants. (The Quebec legislation apparently uses the term "elector" rather than "individual.") Contributions by individuals will be subject to an annual limit of **$5,000** in total to each registered party and its electoral district associations, candidates and nomination contestants (proposed section 405(1)). This figure will be adjusted for inflation (proposed section 405.1), and does not apply to testamentary bequests (proposed section 405(2)). This limit also does not apply to leadership campaigns: during a leadership contest, individual contributions are subject to a separate contribution limit of **$5,000** collectively to one or more leadership contestants of a registered party (proposed section 405(1)(c)). **Contributions by a contestant or candidate from his or her own funds to his or her campaign do not count towards these $5,000 limits.**

The bill prohibits corporations, trade unions and associations from making contributions to any registered political party or to any leadership contestants. They may contribute small amounts – a maximum or total of $1,000 collectively – to a party's candidates, nomination contestants and electoral district associations **and to a candidate for an election who is not the candidate for a registered party (proposed section 404.1(1)).** Corporations that do not carry on business in Canada, trade unions that do not hold bargaining rights for employees in Canada, Crown corporations, and corporations that receive more than 50% of their funding from the Government of Canada are ineligible to make even this reduced contribution (proposed section 404.1(3)).

"Contributions" appear to include most donations of money as well as goods and services that are donated "in kind"; **membership fees would not count as contributions (proposed section 404.2(6)).** A candidate's or contestant's own funds are considered a contribution (proposed section 404.2(1)).

The bill contains prohibitions on circumventing the limits, and concealing the sources of contribution (proposed section 405.2). This is designed to avert the possibility that corporations or unions could give money to their officers or employers to contribute to a party. Indirect contributions are also prohibited, with the exception of limited indirect contributions through fundraising entities (proposed section 405.3).

The people who are authorized to provide receipts for contributions are strictly regulated in the bill. The reports filed by registered parties, constituency associations, and nomination and leadership contestants must include a statement of contributions by category or class of contributors (individuals, corporations, trade unions, and unincorporated associations other than trade unions), the number of contributors in each class, the name and address of each contributor who makes contributions that total more than $200, the amount and the date; and, in the case of a numbered company, the name of the chief executive officer or president. Provisions are made for the return to the donor – or the Receiver General – of ineligible contributions, and the return of contributions made in contravention of the bill, as well as in cases where the identity of the donor cannot be determined. The bill defines the terms "corporation" and "trade union" (proposed section 404.1(2)) to include corporations controlled, directly or indirectly, by a corporation or the same person or group of persons, or branches and local unions. Certain transfers between parties and constituency associations to leadership and nomination contestants are disallowed. **Goods and services can be provided to a leadership contestant or a nomination contestant if they are offered equally to all contestants.** "Directed contributions" to leadership contestants are permitted if certain conditions are met (proposed section 404.3).

The Standing Committee on Procedure and House Affairs amended the bill to raise the dollar amount that must be receipted by a registered party, association, candidate, leadership contestant or nomination contestant from $10 to $25.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Registration of Constituency Associations (Clause 23, Division 1.1)

At present, constituency associations are not separately registered, nor are they required to provide financial or other reports directly to Elections Canada. The Lortie Commission, a 1991 Special Committee of the House of Commons, and the Chief Electoral Officer have all recommended that constituency associations of registered parties be required to be registered. Under Bill C-24, constituency associations – referred to as "electoral district associations" (or EDAs) – will be required to register with Elections Canada. They will be required to provide certain information, and to report annually (proposed section 403).

Only a registered electoral district association can accept contributions; provide goods or services or transfer funds to a candidate; provide goods or services or transfer funds to a registered party or association; or accept surplus electoral funds of a candidate, leadership contestant or nomination contestant (proposed section 403.01). The electoral district association has to report within five months of its fiscal period (the calendar year) (proposed section 403.35(4)). **Each electoral district association is to have one auditor and one financial agent; it may appoint electoral district agents, who are the only persons able to accept contributions and to incur and pay expenses on behalf of the association (proposed section 403.09).** Corporations can act as agents. The names of the electoral district agents are to be forwarded to Elections Canada, which is to maintain a register, and the registration information is to be confirmed by 31 May in each year.

An electoral district association cannot accept contributions until it is registered (proposed section 403.01). **During an election period, the electoral district association shall not incur election advertising expenses (proposed section 403.04).**

Only one electoral district association per party per constituency will be permitted (proposed section 403.03). The application for registration requires a signed declaration by the party leader (proposed section 403.02(2)(c)). Electoral district associations can be deregistered – either voluntarily or, for instance, for failing to provide documents or file returns (proposed sections 403.18-26). The procedure for non-voluntary deregistration is set out in proposed section 403.21. An electoral district association will also be deregistered following redistribution if the riding boundaries change (proposed section 403.22), although it will be able to transfer its goods or funds without triggering any problems. It should be noted that clause 18 (proposed section 389.2) provides that if a registered party is deregistered, its registered associations are also deregistered.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

There are detailed provisions regarding the financial administration of electoral district associations (proposed sections 403.27-42). These include: provisions for the processing of expense claims; deemed contributions (claims unpaid after 18 months); financial reporting; contributions to be forwarded to the Receiver General in certain cases; and corrections and extended reporting periods. An auditor's report is required if the contributions or expenses of the electoral district association exceed $5,000 (proposed section 403.37); provision is made for the payment of audit expenses to a total of $1,500 (proposed section 403.39). Pursuant to clause 30 (proposed section 412(2)), the returns of registered associations shall be published.

C. Nomination Campaigns (Clause 57, Division 5)

Currently, only candidates and registered political parties are subject to spending limits, and only during elections. For a candidate, the spending limit is based on the number of eligible voters in the riding. For a registered party, the spending limit is based on the number of electors in the constituencies in which the party has candidates. The bill extends spending limits to nomination contestants, setting the limit at **20% (reduced during the Committee stage in the Commons from the original 50%)** of the amount to which the candidate in that riding was subject during the last election period (proposed section 478.14).

Although it appears that many nominations are unopposed and that, even where there is more than one candidate, most campaigns are relatively inexpensive, there have been examples of high-profile and very costly nomination battles. Recommendations have been made that the nomination process be regulated to some degree. To the extent that this is, arguably, an "internal matter" to the party and its constituency association, there is likely to be resistance. At the same time, nomination campaigns are an integral part of the electoral process and can have an influence on the ensuing election; on such an analysis, this is an argument for greater transparency. The imposition of spending limits and restriction of contributions is also intended to level the playing field and assist candidates, such as women and visible minorities, that traditionally have been considered disadvantaged.

An electoral district association will be required to report to Elections Canada within 30 days of the date on which the nomination contest is held (proposed section 478.02). A nomination contestant is deemed to have been one from the time that he or she accepts contributions, or incurs expenses (proposed section 478.03). There is a duty to appoint a financial agent to accept donations and incur expenses (proposed section 478.04). Nomination contestants will be

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

required to report contributions and expenses to the Chief Electoral Officer, provided that they accept **$1,000** or more in contributions or incur expenses of more than **$1,000** (proposed section 478.23(1)). These new reporting obligations follow the nomination or election campaign (proposed section 478.02), unlike leadership contestants, who have reporting requirements during the campaign period. Where required, the return includes details regarding contributions and expenses, and must be submitted within four months following the end of the nomination contest; if the nomination contest is held during an election campaign, the return may be filed at the same time as candidate reports (proposed section 478.23(7)). It should be noted that contributions to a nomination contestant, while required to be receipted and reported, and counted towards the **$5,000** annual limit for donations, are not eligible for a tax deduction.

Provision is made for the surplus funds of a nomination contestant to be transferred to the official agent of the successful nominee, the constituency association or the party (proposed sections 478.39-42). No provision is made for "directed contributions" to a nomination contestant through a party or constituency association.

There are provisions in the bill regarding the financial administration of nomination contestants: the powers, duties and functions of financial agents (proposed sections 478.11-15; the recovery of claims, including deemed contributions (proposed sections 478.16-22); completion of the return on financing and expenses in a nomination campaign (proposed sections 478.23-31); selection during election (proposed section 478.23(7)); and corrections and extended reporting periods (proposed sections 478.32-38). A nomination candidate who has accepted or spent more than the $10,000 total must appoint an auditor (proposed section 478.25). Pursuant to clause 30 (proposed section 412(2)), the returns of nomination contestants shall be published.

D. Leadership Campaigns (Clause 40, Division 3.1)

Party leadership campaigns are currently outside the ambit of the *Canada Elections Act*. This has long been identified as a gap in the system. Reports to Parliament of the Chief Electoral Officer of Canada have pointed out that the selection of a leader can be an extremely important political event, and can involve the raising and expenditure of significant amounts of money, often financed in part by contributions for which tax receipts are issued. Various reforms to leadership campaigns have been suggested, most fundamentally transparency

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

in financing by requiring reports regarding contributions and expenses. This concept is introduced in Bill C-24. The suggestion of imposing spending limits on leadership candidates has not been adopted in Bill C-24; any such limits will remain the responsibility of the political party involved.

Once a leadership campaign is called by a registered party, the party is to notify Elections Canada (proposed section 435.04). Leadership candidates are deemed to be candidates once they have accepted funds or incurred expenses for the leadership contest (proposed section 435.05(2)). Candidates will be required to register with Elections Canada in order to accept contributions or incur expenses (proposed section 435.05). The bill sets out the information that must be contained in the application and accompanying documents (proposed section 435.06); among other things, the party is required to accept the candidacy. A registry of leadership candidates will be maintained by Elections Canada. Candidates will be required to disclose the amounts and sources of contributions received prior to the date of registration, and thereafter. In each of the four weeks immediately preceding the leadership convention, they will be required to submit information on amounts and sources of donations. Six months following the leadership contest, they will be required to submit information on additional contributions received, as well as all expenses incurred, to the Chief Electoral Officer.

While a leadership candidate must appoint an auditor at the time of registration, the requirement for an audited report is tied to the threshold of spending or receiving more than $5,000 (proposed section 435.33). Leadership campaign agents are to be appointed (proposed sections 435.08-09); a financial agent and auditor are required. Provision is made for the withdrawal of leadership candidates (proposed sections 435.17-18), and for the party to be notified of any failure of a candidate to comply with his or her reporting or other requirements under the bill (proposed section 435.19). Pursuant to clause 30 (proposed section 412(2)), the returns of leadership contestants shall be published.

The **$5,000** annual limit for individuals' contributions to political parties does not apply to leadership campaigns, which have a separate annual contribution limit of **$5,000** (proposed section 405(1)(c)). Corporations and unions are not eligible to contribute any money to leadership contestants.

The bill contains provisions regarding the financial administration of leadership contestants; the role of the financial agent; recovery of claims, deemed contributions; return of financing and expenses; and corrections and extended reporting periods (proposed

sections 435.2-435.47). Any surplus leadership campaign funds are to be transferred to a registered party or electoral district association within 60 days (proposed sections 435.44-46).

E. Public Financing Measures

Bill C-24 contains significant public financing measures. The intention appears to be to compensate parties for the removal of corporate and union donations, which are largely made at the party level rather than to individual candidates or constituency associations. Political parties are at the heart of a modern political and electoral system and, arguably, are essential to a vibrant and viable democratic system. Whether this should entail public funding – directly or indirectly – and, if so, what level is appropriate, is an important philosophical and policy debate. At present, registered political parties are publicly funded through the tax system (deductions for contributions) and through the partial reimbursement of election expenses. Candidates are also reimbursed for a proportion of their election expenses, while contributors can take advantage of the favourable tax treatment of political donations. Bill C-24 proposes to enhance and extend this regime.

Currently, registered parties can be reimbursed for 22.5% of their election period expenses. The rate of reimbursement of electoral expenses for candidates is currently 50%. Bill C-24 proposes to raise to **60%** the reimbursement rate for registered parties' election expenses. With respect to individual candidates, the bill proposes that the percentage of votes that a candidate must obtain in his or her riding to qualify for reimbursement of electoral expenses be lowered to 10% from the current 15% (proposed section 430; amendment to proposed section 464(1); see also clauses 48, 52, 53).

The bill provides for an annual allowance to registered parties in the amount of **$1.75** per vote received by the party in the previous general election, provided the party has received in the last election either 2% of the valid votes cast nationally or 5% of the votes in the ridings where the party ran candidates (proposed section 435). The figure of **$1.75 was raised by the House of Commons at Report Stage from $1.50 and is now also to be adjusted for inflation. This $1.75 per vote amount is** apparently based on the calculations of potentially lost income to parties as a result of the changes in the eligibility of donors, **and is designed to be revenue-neutral.** It appears that several provinces in Canada provide allowances to registered parties based on their electoral results.

As an incentive to encourage contributions by individuals, the bill also introduces amendments to the *Income Tax Act* to double the amount of an individual's political donation that is eligible for a 75% tax credit, from $200 to $400, and to increase accordingly each other bracket of the tax credit, to a maximum tax credit of $650 for political donations of $1,275 or more. The *Income Tax Act* amendments in the bill (clauses 73-74) will apply to the 2003 tax year and beyond.

F. Administrative

As is to be expected in a bill as complex as this, Bill C-24 contains a number of administrative and consequential changes. Some of these involve amendments to existing provisions, while others involve the addition of new sections. For instance, major revisions to the offences sections of the *Canada Elections Act* are required as a result of the new substantive provisions in the bill. In addition, clause 26 (proposed section 407(3)) amends the definition of "election expense" to include elections surveys and research. There are also transitional provisions (clauses 65-72), including the effect of the new provisions if they come into force during an election or leadership campaign.

During Report Stage in the House of Commons, the bill was amended by adding a new clause requiring that when any committee of the House reviews and reports upon the Chief Electoral Officer's report concerning suggested legislative changes following a general election, the said committee shall consider the effects of Bill C-24 concerning political financing (proposed section 536.1)

Bill C-24 will come into force on 1 January 2004 **except for proposed section 34.1, which comes into force on 1 January 2005, and proposed sections 49(1) and (2), which are deemed to have come into force on 1 September 2000 (clause 75).**

COMMENTARY

Whereas the 1974 legislation regarding electoral finance focused on spending limits, Bill C-24 is largely concerned with restrictions on contributions. The 1974 legislation introduced an element of public financing, while the latest bill enhances the public financing component of the system. Bill C-24 also significantly extends the regulation of financial activities by constituency associations, as well as leadership and nomination contestants.

The bill appears to be primarily motivated by a desire to enhance fairness and transparency. Perceptions of undue influence and alleged scandals seem to have led to some of the changes, but it should be noted that a number of the measures embodied in the bill have been advocated by election observers in the past. The bill appears to be an attempt to restore public confidence in the electoral system and the democratic process. Whether its provisions are required – and whether they will fulfil this objective – will be the subject of debate.

There are a number of basic issues contained in the bill that represent policy decisions. While some of these are interrelated, others could stand alone. For instance, a decision to ban corporate and union political contributions does not necessarily require that public financing replace the forgone revenues. Nevertheless, there are competing interests and concerns that need to be balanced.

The prohibition on corporate and union contributions is perhaps the most far-reaching and significant change in the bill. There is precedent for this in Canada – notably Quebec and, more recently, Manitoba – as well as internationally. Corporations and trade unions do have legal personalities, and denying them the right to contribute to the electoral process raises questions. Against this is the fact that they are not voters. Some corporations and unions have voluntarily adopted policies of not contributing to political parties or candidates. In other jurisdictions, rules have been developed to require shareholder or union membership approval of political donations.

Rather than a complete ban, an exception is made for a maximum annual contribution of $1,000 to constituency associations, candidates, and nomination contestants. This appears to be motivated by the fact that some constituents prefer to contribute through incorporated businesses. Questions have been raised as to whether it would be more sensible to have the same **$5,000** limit for corporations and unions as for individuals.

Concerns have also been expressed that corporations and unions may try to find ways around the prohibition on donations. There is anecdotal evidence regarding companies asking employees to make political donations, and then reimbursing them under the table. While Bill C-24 contains provisions to combat such behaviour, there are likely to be difficulties in proving such activities. Whether these anti-avoidance provisions will be sufficient will become clear only over time.

The public funding involved in the regime contained in Bill C-24 is controversial. The allowances to political parties and the increased reimbursement of their electoral expenses will come out of public funds; while estimates of the cost vary, the amount involved is significant. Whether this is an acceptable cost for a democratic electoral system is at the centre

of the debate. Should parties be subsidized by the state, or should they be required to rely on their own fundraising efforts? Will public funding make them less sensitive to voters and individual supporters, or allow them to develop their policies and carry out their activities without having to scramble for donations? Will the altered contribution and funding regime affect the internal operations and nature of party governance? Will the acceptance of state funding affect public attitudes towards political parties? The perception of politicians voting to subsidize their own political entities – and estimates as to what each existing party would receive under the formula – is inevitably negative. Some people argue that political donations should be voluntary, rather mandatory, and there have been complaints regarding the use of tax money to support parties or points of view with which individuals may disagree. Under the proposed regime, new and emerging parties will likely find it more difficult to become established, while it is arguable that it will help perpetuate older and more established parties.

With respect to the proposed formula for public financing of parties, it has been suggested that this introduces an element of proportional representation into our first-past-the-post electoral system. Under the bill, funding will be proportionate to votes, not seats. It will presumably advantage national parties, or parties with widespread popular support, over regional ones.

One of the difficulties and shortcomings of any reporting regime is the time-lag between the events and the tabling or publication of the report. There are differing time limits in the bill, presumably based on the amount of time required to obtain the necessary information and prepare the necessary documents. Many of these events – such as elections and nomination or leadership campaigns – can be very intense and concentrated. Transparency after the fact can be a source of discipline, but time delays minimize its value in assisting the decision-making process. Thus, problems will not be apparent until later. The proposed rules whereby leadership contestants will be required to report weekly in the last four weeks of a campaign are an attempt to address this issue.

The new restrictions and limits on contributions – as well as the extensive new reporting requirements – will necessitate considerable monitoring and enforcement. Staff will be required to answer questions and provide guidance, and to review the various reports and returns that are called for. This could involve a significant bureaucracy. Through publication of the various reports required by the bill, political opponents will be able to carefully examine contributions and expenses, but there also needs to be follow-up by Elections Canada.

A number of issues remain unclear. Concerns have been expressed in the past regarding the use of trusts in the electoral and political process. The changes proposed in

Bill C-24 will probably reduce the attractiveness of such devices, and the extent to which such funds are accumulated or used to fund electoral expenses. Non-electoral use of trusts is outside the ambit of the bill. Questions have also been raised regarding the existing debts of political parties, and to what extent these can – or should – be considered in terms of public financing arrangements.

A number of the provisions contained in Bill C-24 appear to be designed to address specific concerns or problems. At the same time, the provisions of the bill will influence future decisions and behaviour, and may well have implications beyond those anticipated. The impact of the bill on individual players remains to be seen, although it is possible to anticipate some of these.

- Individuals will be restricted to a maximum contribution of **$5,000** per party (through its various emanations). It is unlikely that many individuals currently contribute close to this amount. The favourable tax treatment applies only to the first $1,275 contributed, so amounts beyond this will be given for non-tax purposes.

- Nomination contestants will be required to keep track and report their contributions and expenses. Although they will have a spending limit (rarely approached except in a few high-profile, mainly urban ridings) and contribution limits, donations will not be tax deductible, nor will expenses be reimbursed. Surpluses at the end of the nomination campaign must be accounted for and transferred in accordance with the bill.

- Leadership contestants will be required to report publicly their contributions and expenses. They will be able to take advantage of a separate annual contribution limit of **$5,000** per individual, and specific provisions are made for channelling donations through the parties to avail the donors of the tax deductibility. No limits are imposed on the costs of leadership campaigns, but surpluses will have to be dealt with as set out in the bill.

- Political parties will lose corporate and union donations, but will receive an increased reimbursement of election expenses and an allowance based on their results in the last general election. This money – which will flow to the party, not its individual constituency associations – will greatly assist in the operations of the party. It will benefit in particular those parties that receive a relatively high percentage of the popular vote, and perhaps influence strategies for electoral campaigning.

Underlying Bill C-24 are beliefs that full disclosure and financial controls will increase public confidence in the system, and that financially healthy political parties will contribute to the vitality of the electoral process. It is one part of a broader attempt to re-invigorate the political system. Canada, like other western democracies, has experienced declining voter turnout in recent years, particularly among younger voters. Whether Bill C-24 will help address this problem is unclear.

As noted above, Bill C-24 was referred to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs after second reading. Following its consideration and reporting back of the bill, the Committee tabled a narrative report, its thirty-sixth, in which it set out a number of issues and concerns relating to political financing. This report was tabled in the House of Commons on 10 June 2003. Among other issues, it addressed:

- concerns about the administrative burdens on constituency associations, and the costs of complying with the bill;
- public funding of the electoral process, including its basis, level and transitional measures;
- the coming into force of the bill, including measures needed to temper the impact of the provisions it contains;
- areas of concern in the bill that will bear monitoring in the future, such as: the differential treatment of franchises and corporate entities; the equal treatment of union locals with corporate franchises and affiliates; the provisions regarding contributions that are flowed through "associations"; and whether the revised anti-avoidance provisions are sufficient;
- concerns of some Members about the general costs of elections and campaigning;
- the need to monitor the electoral finance provisions contained in Bill C-24 in the next general election;
- the desire that figures in the Act be indexed to inflation (except the income tax credits);
- concern about participation rates in the political process, particularly voter turnout among young people; and
- a general concern that if the regulation of third-party spending in electoral campaigns under the *Canada Elections Act* is struck down by the Supreme Court of Canada, this will undermine the provisions contained in Bill C-24, and will require those provisions to be re-examined.

Several of these points were included in amendments adopted by the House of Commons at Report Stage.

Résumé législatif LS-448F

PROJET DE LOI C-24 : LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA ET LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (FINANCEMENT POLITIQUE)

James R. Robertson, analyste principal
Division du droit et du gouvernement

Le 5 février 2003
Révisé le 11 juin 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-24

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	29 janvier 2003
Deuxième lecture :	18 mars 2003
Rapport du comité :	5 juin 2003
Étape du rapport :	10 juin 2003
Troisième lecture :	11 juin 2003

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	11 juin 2003
Deuxième lecture :	16 juin 2003
Rapport du comité :	19 juin 2003
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	19 juin 2003

Sanction royale : 19 juin 2003

Lois du Canada 2003, chapitre 19

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 3

A. Contributions politiques (art. 24 et 25) 3
B. Enregistrement des associations de circonscription (art. 23 – Section 1.1) 5
C. Courses à l'investiture (art. 57 – Section 5) 7
D. Courses à la direction (art. 40 – Section 3.1) 8
E. Mesures concernant le financement public 10
F. Dispositions administratives 11

COMMENTAIRE 12

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-24 : LOI MODIFIANT LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA ET LA LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU (FINANCEMENT POLITIQUE)*

CONTEXTE

Le projet de loi C-24 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), a été déposé à la Chambre des communes par le leader parlementaire du gouvernement, l'honorable Don Boudria, c.p., député, et adopté en première lecture le 29 janvier 2003.

Ce projet de loi est considéré comme un élément clé du plan d'action en huit points sur l'éthique au sein du gouvernement, présenté le 23 mai 2002 par le premier ministre dans un discours à la Chambre des communes. Le 11 juin 2002, le premier ministre a annoncé que son gouvernement s'engageait à resserrer les dispositions législatives régissant le financement des partis politiques et des candidats afin d'améliorer l'équité et la transparence du système électoral. Cet engagement a par la suite été repris dans le discours du Trône du 30 septembre 2002, à l'ouverture de la deuxième session de la 37e législature.

Il s'agit de la plus importante réforme des lois canadiennes touchant le financement des élections et des campagnes depuis l'établissement d'un régime de financement des élections fédérales au Canada au moyen de la *Loi sur les dépenses d'élection*. Cette loi, adoptée en 1974 en réponse aux préoccupations croissantes concernant les activités de collecte de fonds des partis politiques et le financement des partis et des campagnes électorales, marquait l'aboutissement de plus d'une décennie de débats et de révision des principes fondamentaux sur lesquels reposaient les pratiques électorales canadiennes.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La *Loi* avait principalement pour objet le contrôle des dépenses électorales des partis et des candidats. Elle établissait une certaine équivalence financière entre les différents candidats et prévoyait une aide financière publique aux partis et aux candidats. En retour, diverses exigences et mesures de contrôle étaient imposées afin de permettre un examen public et d'accroître la confiance de la population dans le processus politique et électoral. À partir du principe selon lequel le financement des élections devait pouvoir faire l'objet d'un examen public, la *Loi* limitait les dépenses des partis et des candidats, ordonnait la divulgation des dépenses de campagne et des contributions reçues, introduisait un système de financement public partiel comprenant le remboursement d'une partie des dépenses électorales et l'octroi de crédits d'impôts pour les contributions, avec une insistance particulière sur les contributions modestes, réglementait la diffusion d'émissions politiques par les partis et les candidats, et prévoyait divers autres changements visant à rendre le processus politique plus équitable. Les changements apportés plus tard à la *Loi électorale du Canada* ont modifié certains points de détail concernant le financement des dépenses électorales, mais l'optique générale est demeurée la même.

Le financement des élections et des campagnes électorales suscite certaines préoccupations depuis quelques années. Les dépenses de campagnes d'investiture et de campagnes à la direction ne sont pas réglementées, une situation qui a fait l'objet de critiques. En outre, l'influence que continuent d'exercer les gros donateurs – entreprises, syndicats ou autres entités – soulève des inquiétudes. Diverses mesures ont donc été proposées afin de limiter les contributions ou les sources de ces contributions. Le Québec, depuis 1977, et le Manitoba, depuis 2000, appliquent des lois très strictes au sujet des contributions politiques, ce qui a alimenté les pressions en faveur de l'adoption de règles similaires au niveau fédéral. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la « Commission Lortie ») a déposé en 1991 un rapport majeur qui comprenait des propositions concernant le financement électoral. Le Directeur général des élections, dans ses rapports au Parlement à la suite de toutes les élections générales, a également soumis de nombreuses recommandations au sujet de questions comme l'enregistrement des associations de circonscription et la réglementation des courses à la direction des partis et des courses à l'investiture.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-24 comprend plusieurs éléments ou thèmes :

- interdiction (sauf exceptions mineures) touchant les contributions politiques des personnes morales et des syndicats;
- limitation des contributions individuelles;
- enregistrement des associations de circonscription;
- application de la réglementation aux courses à l'investiture et aux courses à la direction;
- amélioration du financement public du système politique, particulièrement au niveau des partis politiques.

Le projet de loi est extrêmement complexe et, compte tenu du sujet dont il traite, bon nombre de ses dispositions sont très pointues. Le fait qu'il modifie la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, modifiée, plutôt que de constituer un code complet en soi, complique encore les choses. Les rubriques qui suivent sont un résumé de ses principales dispositions. Il ne s'agit que d'un survol et d'un guide général, et, comme toujours, il ne faut pas oublier de se référer au texte exact du projet de loi lui-même.

A. Contributions politiques (art. 24 et 25)

À l'heure actuelle, les contributions politiques peuvent provenir de particuliers, d'entreprises, de syndicats ou d'autres organisations; seuls les non-Canadiens et les personnes morales, associations, syndicats ou gouvernements étrangers ne sont pas autorisés à en faire. En outre, bien que seules les petites contributions soient déductibles du revenu imposable, il n'y a pas de plafond applicable au montant des contributions.

Le projet de loi C-24 dispose que, désormais, à quelques exceptions mineures près, seuls les particuliers (citoyens et résidents permanents) peuvent verser des contributions financières aux partis, candidats et associations de circonscription enregistrés, ainsi qu'aux candidats à la direction et aux candidats à l'investiture. (La loi québécoise parle apparemment d'« électeurs » plutôt que de « particuliers ».) Les contributions des particuliers à chaque parti enregistré et à ses associations de circonscription, à ses candidats et à ses candidats à l'investiture

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sont assujetties à une limite annuelle de **5 000 $** au total (par. 405(1) proposé). Ce chiffre sera ajusté en fonction de l'inflation (art. 405.1 proposé) et ne s'applique pas aux contributions léguées par disposition testamentaire (par. 405(2) proposé). Cette limite ne s'applique pas non plus aux courses à la direction, pendant lesquelles les contributions individuelles sont assujetties à une limite séparée de **5 000 $** pour l'ensemble des candidats à la direction d'un parti enregistré (al. 405(1)*c*) proposé). **Les contributions qu'un candidat ou un candidat à l'investiture fournit de sa poche à sa propre campagne n'entrent pas dans le calcul du 5 000 $.**

Le projet de loi interdit par ailleurs aux personnes morales, syndicats et associations de faire des contributions aux partis politiques enregistrés ou aux candidats à leur direction. Ils peuvent cependant verser de petites sommes – un maximum ou un total de 1 000 $ pour l'ensemble des destinataires – aux candidats, candidats à l'investiture ou associations de circonscription des partis, **ainsi qu'à un candidat à une élection qui ne représente pas un parti enregistré (par. 404.1(1) proposé).** Les entreprises qui ne font pas d'affaires au Canada, les syndicats qui ne sont pas titulaires d'un droit de négociation pour des employés travaillant au Canada, les sociétés d'État et les personnes morales qui reçoivent plus de la moitié de leur financement du gouvernement du Canada ne sont pas autorisés à verser cette contribution même réduite (par. 404.1(3) proposé).

Les « contributions » semblent inclure la majorité des dons en argent, ainsi que les biens et services donnés « en nature »; **les droits d'adhésion ne sont pas considérés comme des contributions (par. 404.2(6) proposé).** Les fonds personnels engagés par les candidats et les candidats à l'investiture et à la direction (par. 404.2(1) proposé) sont considérés comme une contribution.

Le projet de loi interdit de contourner les limites prévues et de cacher les sources des contributions (art. 405.2 proposé), afin d'éviter que des personnes morales ou des syndicats puissent remettre des fonds à leurs dirigeants ou à leurs employeurs pour qu'ils contribuent à un parti. Les contributions indirectes sont également interdites, à l'exception de contributions indirectes limitées faites par l'intermédiaire d'organisations de collecte de fonds (art. 405.3 proposé).

Le projet de loi prévoit une réglementation stricte des personnes autorisées à fournir des reçus pour les contributions. Les rapports déposés par les partis enregistrés, les associations de circonscription, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction doivent inclure un état des contributions par catégorie ou par classe de donateurs (particuliers, personnes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

morales, syndicats et autres associations non constituées en personnes morales), le nombre de donateurs de chaque classe, le nom et l'adresse de chaque donateur ayant versé une ou plusieurs contributions d'une valeur totale de plus de 200 $, le montant et la date, et, dans le cas d'une société à dénomination numérique, le nom de son premier dirigeant ou de son président. Le projet de loi contient en outre des dispositions sur le renvoi des contributions non admissibles au donateur ou au Receveur général, ainsi que sur le renvoi des contributions versées en violation des dispositions du projet de loi et des contributions dont il est impossible d'identifier l'auteur. Le projet de loi définit par ailleurs les termes « personne morale » et « syndicat » (par. 404.1(2) proposé) pour y inclure les personnes morales contrôlées, directement ou indirectement, par une autre personne morale, par la même personne ou par le même groupe de personnes, ainsi que les subdivisions et les sections locales des syndicats. Certains transferts des partis et des associations de circonscription aux candidats à la direction ou aux candidats à l'investiture sont interdits. **Les biens et services peuvent être fournis à un candidat à la direction ou un candidat à l'investiture s'ils le sont également à tous les autres candidats.** Les « contributions dirigées » aux candidats à la direction sont permises dans certaines cas (art. 404.3 proposé).

Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a amendé le projet de loi pour faire passer de 10 $ à 25 $ la somme minimale qui doit faire l'objet d'un reçu de la part d'un parti inscrit, d'une association, d'un candidat, d'un candidat à l'investiture ou d'un candidat à la direction.

B. Enregistrement des associations de circonscription (art. 23 – Section 1.1)

À l'heure actuelle, les associations de circonscription ne sont pas enregistrées séparément et ne sont pas tenues de soumettre des rapports financiers ou autres directement à Élections Canada. La Commission Lortie, un comité spécial de la Chambre des communes constitué en 1991 et le Directeur général des élections ont tous recommandé l'enregistrement obligatoire des associations de circonscription des partis enregistrés. En vertu du projet de loi C-24, ces associations doivent donc s'enregistrer auprès d'Élections Canada. Elles doivent également fournir certains renseignements et produire des rapports annuels (art. 403 proposé).

Seules les associations de circonscription qui sont enregistrées peuvent accepter des contributions, fournir des biens ou des services à un candidat ou lui transférer des fonds, fournir des biens ou des services à un parti enregistré ou à une association enregistrée ou lui

transférer des fonds, ou encore accepter l'excédent des fonds électoraux d'un candidat, d'un candidat à la direction ou d'un candidat à l'investiture (art. 403.01 proposé). Ces associations doivent produire leurs rapports dans les cinq mois suivant la fin de leur exercice financier (qui correspond à l'année civile) (par. 403.35(4) proposé). **Chaque association de circonscription doit avoir un vérificateur et un agent financier; elle peut nommer des agents de circonscription, qui sont les seules personnes à pouvoir accepter des contributions et engager et faire des dépenses au nom de l'association (art. 403.09 proposé)**. Les personnes morales peuvent faire office d'agents. Les noms des agents de circonscription doivent être transmis à Élections Canada, qui en tient un registre, et l'information sur l'enregistrement doit être confirmée chaque année avant le 31 mai.

Les associations de circonscription ne peuvent pas accepter de contributions ni engager de dépenses de publicité tant qu'elles ne sont pas enregistrées (art. 403.01 proposé). **Durant une période électorale, l'association de circonscription ne pourra pas engager de dépenses de publicité électorale (art. 403.04 proposé).**

Chaque parti ne peut avoir qu'une seule association par circonscription (art. 403.03 proposé). Les demandes d'enregistrement doivent inclure une déclaration signée par le chef du parti (al. 403.02(2)c) proposé). L'enregistrement des associations de circonscription peut être radié, soit de leur propre initiative, soit, par exemple, si elles n'ont pas fourni les documents ou les rapports exigés (art. 403.18 à 403.26 proposés). La procédure de radiation non volontaire est établie à l'article 403.21 proposé. Une association de circonscription peut également voir son enregistrement radié par suite d'une redistribution attribuable à la modification des limites de la circonscription (art. 403.22 proposé), mais elle pourra alors transférer ses biens ou ses fonds sans difficulté. Il convient de souligner que l'article 18 du projet de loi (art. 389.2 proposé) prévoit que la radiation d'un parti enregistré entraîne la radiation de ses associations enregistrées.

Le projet de loi contient des dispositions détaillées sur la gestion financière des associations de circonscription (art. 403.27 à 403.42 proposés), notamment au sujet du traitement des demandes de remboursement des dépenses, des contributions présumées (créances non payées après 18 mois), des rapports financiers, des contributions à remettre au Receveur général dans certains cas, des corrections et de la prorogation des délais applicables à la production de rapports. Un rapport de vérification est exigé lorsque les contributions ou les dépenses de l'association dépassent 5 000 $ (art. 403.37 proposé), et les dépenses liées à cette vérification

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sont remboursables jusqu'à concurrence de 1 500 $ au total (art. 403.39 proposé). Conformément à l'article 30 du projet de loi (par. 412(2) proposé), les rapports des associations enregistrées sont publiés.

C. Courses à l'investiture (art. 57 – Section 5)

À l'heure actuelle, seuls les candidats et les partis politiques enregistrés sont assujettis à des limites de dépenses, et uniquement en période électorale. Pour les candidats, le maximum des dépenses autorisées est établi selon le nombre d'électeurs admissibles dans leur circonscription. Pour les partis enregistrés, il est fonction du nombre d'électeurs dans les circonscriptions où ils ont des candidats. Le projet de loi étend ces limites de dépenses aux candidats à l'investiture, pour lesquels il fixe le plafond à **20 p. 100 (réduit à l'étape du Comité par rapport aux 50 p. 100 prévus à l'origine)** du montant auquel avait droit le candidat de cette circonscription au moment de la dernière campagne électorale (art. 478.14 proposé).

Bien qu'il semble que bon nombre d'investitures aient lieu sans opposition et que, même lorsqu'il y a plus d'un candidat en lice, les courses à l'investiture soient en général relativement peu coûteuses, il y a déjà eu des exemples de campagnes très médiatisées et très coûteuses. C'est pourquoi divers observateurs ont recommandé que le processus de sélection des candidats soit réglementé jusqu'à un certain point. Dans la mesure où l'on peut soutenir qu'il s'agit d'une « question interne » qui ne concerne que le parti et son association de circonscription, les dispositions à cet égard risquent de susciter certaines résistances. En même temps, les campagnes à l'investiture font partie intégrante du processus électoral et peuvent avoir une influence sur l'élection qui suit, ce qui plaide en faveur d'une transparence accrue. L'imposition de limites de dépenses et de restrictions touchant les contributions vise également à uniformiser les règles du jeu et à aider les candidats traditionnellement désavantagés, par exemple les femmes et les membres des minorités visibles.

Dans les 30 jours suivant une course à l'investiture, les associations de circonscription devront soumettre à Élections Canada un rapport à ce sujet (art. 478.02 proposé). Les participants à cette course sont présumés avoir été candidats à l'investiture à compter du moment où ils acceptent des contributions ou engagent des dépenses (art. 478.03 proposé). Ils sont tenus de nommer un agent financier pour accepter ces contributions et engager ces dépenses (art. 478.04 proposé). Ils doivent en outre faire rapport de ces contributions et de ces dépenses

au Directeur général des élections s'ils acceptent des contributions de **1 000 $** ou plus, ou s'ils engagent des dépenses de plus de **1 000 $** (par. 478.23(1) proposé). Ces nouvelles dispositions s'appliquent dans le cas des courses à l'investiture et des campagnes électorales (art. 478.02 proposé), alors que les candidats à la direction doivent produire des rapports pendant la période de campagne. Lorsqu'ils sont exigibles, les rapports doivent inclure des détails sur les contributions et les dépenses, et doivent être soumis dans les quatre mois suivant la fin de la course à l'investiture; si la course à l'investiture a lieu pendant une campagne électorale, le candidat peut produire les documents en question au moment où il fait rapport (par. 478.23(7) proposé). Il convient de souligner que les contributions versées aux candidats à l'investiture ne sont pas déductibles du revenu imposable, bien qu'elles doivent faire l'objet d'un reçu et d'un rapport et qu'elles soient incluses dans la limite annuelle de **5 000 $** applicable aux contributions.

Le projet de loi prévoit que l'excédent des fonds recueillis pour les courses à l'investiture doit être transféré à l'agent officiel du candidat choisi, à l'association de circonscription ou au parti (art. 478.39 à 478.42 proposés). Il ne contient aucune disposition autorisant les « contributions dirigées » à un candidat à l'investiture par l'intermédiaire d'un parti ou d'une association de circonscription.

Le projet de loi comprend cependant des dispositions sur la gestion financière des candidats à l'investiture : pouvoirs, fonctions et obligations des agents financiers (art. 478.11 à 478.15 proposés); recouvrement des créances et contributions présumées (art. 478.16 à 478.22 proposés); production du rapport sur le financement et les dépenses pendant une course à l'investiture (art. 478.23 à 478.31 proposés); sélection de candidats en période électorale (par. 478.23(7) proposé); corrections et prorogation des délais de production de rapports (art. 478.32 à 478.38 proposés). Un candidat à l'investiture qui a accepté ou dépensé plus de 10 000 $ au total doit nommer un vérificateur (art. 478.25 proposé). Enfin, en vertu de l'article 30 du projet de loi (par. 412(2) proposé), les rapports des candidats à l'investiture sont publiés.

D. Courses à la direction (art. 40 – Section 3.1)

Les courses à la direction des partis politiques ne sont pas visées actuellement par les dispositions de la *Loi électorale du Canada*, ce qui est depuis longtemps considéré comme une lacune du système électoral. Dans ses rapports au Parlement, le Directeur général des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

élections du Canada a souligné que le choix d'un chef peut être un événement politique extrêmement important, qui oblige parfois à recueillir et à dépenser des sommes considérables, souvent financées en partie par des contributions en retour desquelles des reçus fiscaux sont délivrés. Différentes modifications ont été proposées à cet égard, essentiellement pour garantir un financement transparent en exigeant le dépôt de rapports sur les contributions et les dépenses. Le projet de loi C-24 introduit cette idée. La suggestion d'imposer des limites de dépenses aux candidats à la direction n'a toutefois pas été retenue, ces limites demeurant la responsabilité des partis politiques en cause.

Un parti enregistré qui décide de tenir une course à la direction doit en avertir Élections Canada (art. 435.04 proposé). Les participants à cette course sont présumés avoir été candidats à compter du moment où ils acceptent des fonds ou engagent des dépenses pour leur campagne à la direction (par. 435.05(2) proposé). Ils doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada avant de pouvoir accepter des contributions ou engager des dépenses (art. 435.05 proposé). Le projet de loi précise quels renseignements doivent contenir la demande d'enregistrement et les documents qui l'accompagnent (art. 435.06 proposé), notamment un avis d'acceptation du candidat par le parti. Élections Canada tient un registre des candidats à la direction. Ces derniers sont tenus de divulguer les montants et les sources des contributions qu'ils ont reçues avant la date de leur enregistrement, ainsi que par la suite. Pendant chacune des quatre semaines précédant immédiatement le congrès à la direction, ils doivent fournir de l'information sur les montants et les sources des contributions reçues. En outre, six mois après la fin de la course à la direction, ils doivent transmettre au Directeur général des élections de l'information sur les contributions supplémentaires qu'ils ont reçues, de même que sur les dépenses qu'ils ont engagées.

Un candidat à la direction doit nommer un vérificateur au moment de son enregistrement, mais ne soit soumettre un rapport vérifié que s'il a accepté ou dépensé plus de 5 000 $ (art. 435.33 proposé). Le projet de loi prévoit également la nomination d'agents de campagne (art. 435.08 et 435.09 proposés), ainsi que d'un agent financier et d'un vérificateur. Il comprend en outre des dispositions relatives au retrait de candidats à la direction (art. 435.17 et 435.18 proposés), ainsi qu'à la notification, au parti, de tout manquement d'un candidat aux obligations prévues dans le projet de loi, par exemple au sujet de la production de rapports (art. 435.19 proposé). En vertu de l'article 30 du projet de loi (par. 412(2) proposé), les rapports des candidats à la direction sont publiés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La limite annuelle de **5 000 $** relative aux contributions des particuliers aux partis politiques ne s'applique pas aux campagnes à la direction, pour lesquelles une limite annuelle séparée de **5 000 $** est établie (al. 405(1)*c*) proposé). Les personnes morales et les syndicats ne sont pas autorisés à verser de contributions aux candidats à la direction d'un parti.

Le projet de loi contient des dispositions concernant la gestion financière des candidats à la direction, le rôle de l'agent financier, le recouvrement des créances et les contributions présumées, les rapports sur le financement et les dépenses, les corrections et la prorogation des délais de production de rapports (art. 435.2 à 435.47 proposés). Tout excédent des fonds recueillis pour une campagne à la direction doit être transféré dans les 60 jours à un parti enregistré ou à une association de circonscription (art. 435.44 à 435.46 proposés).

E. Mesures concernant le financement public

Le projet de loi C-24 comprend d'importantes mesures en matière de financement public. Ces dispositions semblent avoir pour objet d'indemniser les partis pour la suppression des contributions des personnes morales et des syndicats, qui sont le plus souvent versées aux partis eux-mêmes plutôt qu'aux candidats ou aux associations de circonscription. Les partis politiques forment le cœur de tout régime politique et électoral moderne, et sont dès lors essentiels au dynamisme et à la viabilité du système démocratique. Quant à savoir si cela doit impliquer un financement public – direct ou indirect – et, si oui, dans quelle mesure, il s'agit là d'un important débat politique et philosophique. À l'heure actuelle, les partis politiques enregistrés bénéficient d'un financement public par la voie du régime fiscal (contributions déductibles) et du remboursement partiel de leurs dépenses électorales. Les candidats peuvent également se faire rembourser une partie de leurs dépenses électorales, tandis que les donateurs peuvent bénéficier du traitement fiscal privilégié réservé aux contributions politiques. Le projet de loi C-24 améliore et élargit ce régime.

Les partis enregistrés peuvent actuellement se faire rembourser 22,5 p. 100 des dépenses engagées en période électorale, tandis que cette proportion s'établit à 50 p. 100 pour les candidats. Le projet de loi C-24 portera à **60 p. 100** le pourcentage des dépenses électorales remboursables aux partis enregistrés. Pour ce qui est des candidats eux-mêmes, le pourcentage des voix qu'ils doivent obtenir dans leur circonscription pour avoir droit au remboursement de leurs dépenses électorales sera abaissé de 15 à 10 p. 100 (art. 430 proposé; amendement au par. 464(1) proposé; voir aussi les art. 48, 52 et 53).

Le projet de loi prévoit le versement, aux partis enregistrés, d'une allocation annuelle correspondant à **1,75 $** par vote recueilli par un parti aux élections générales précédentes, à condition que ce parti ait reçu, à ces élections, soit 2 p. 100 des suffrages validement exprimés à l'échelle nationale, soit 5 p. 100 des suffrages dans les circonscriptions où le parti présentait des candidats (art. 435 proposé). Ce montant **était initialement de 1,50 $ par vote et a été porté à 1,75 $ par la Chambre des communes à l'étape du rapport et sera aussi corrigé de l'inflation**; il correspond apparemment au manque à gagner que pourraient subir les partis par suite des changements relatifs aux donateurs autorisés **et a été conçu de façon à être sans incidence sur les recettes**. Il semble que plusieurs provinces du Canada versent des allocations aux partis enregistrés en fonction de leurs résultats électoraux.

Afin d'encourager les contributions des particuliers, le projet de loi modifie par ailleurs la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière à doubler le montant des contributions politiques individuelles donnant droit à un crédit d'impôt de 75 p. 100, pour faire passer ce montant de 200 $ à 400 $, et à augmenter en conséquence tous les autres échelons de ce crédit d'impôt jusqu'à un crédit maximum de 650 $ pour les contributions politiques de 1 275 $ ou plus. Les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* par le projet de loi (art. 73 et 74) s'appliqueront à partir de l'année d'imposition 2003.

F. Dispositions administratives

Comme il fallait s'y attendre, compte tenu de sa complexité, le projet de loi C-24 contient un certain nombre de modifications administratives et corrélatives. Certaines d'entre elles modifient des dispositions existantes, tandis que d'autres portent création de nouvelles dispositions. Par exemple, les nouvelles dispositions de fond contenues dans le projet de loi appellent un remaniement en profondeur les dispositions relatives aux infractions à la *Loi électorale du Canada*. En outre, l'article 26 du projet de loi (par. 407(3) proposé) modifie la définition des « dépenses électorales » pour l'étendre aux sondages électoraux et aux recherches effectuées en période électorale. Le projet de loi comprend également des dispositions transitoires (art. 65 à 72) portant notamment sur l'application des nouvelles dispositions si elles entrent en vigueur pendant une élection ou une course à la direction.

À l'étape du rapport à la Chambre des communes, le projet de loi a été amendé par l'ajout d'une nouvelle disposition exigeant que le Comité de la Chambre qui revoit le rapport du Directeur général des élections au sujet des modifications à apporter à

la *Loi* à la suite d'une élection générale et en fait rapport tienne compte des effets des dispositions du projet de loi C-24 sur le financement politique (art. 536.1 proposé).

Le projet de loi C-24 entrera en vigueur **le 1er janvier 2004, sauf son article 34.1, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2005, et ses paragraphes 49(1) et (2), qui sont réputés être entrés en vigueur le 1er septembre 2000 (art. 75).**

COMMENTAIRE

Alors que la loi de 1974 sur le financement électoral mettait l'accent sur les limites de dépenses, le projet de loi C-24 vise surtout à restreindre les contributions. La loi de 1974 introduisait un certain financement public, tandis que la nouvelle mesure améliore cet aspect du régime. Le projet de loi C-24 élargit en outre sensiblement la réglementation des activités financières des associations de circonscription, ainsi que des candidats à la direction et des candidats à l'investiture.

Le projet de loi semble viser principalement à améliorer l'équité et la transparence. Les perceptions relatives aux abus d'influence et les allégations de scandales semblent avoir motivé certains des changements proposés, mais il est important de souligner que les observateurs de notre régime électoral réclamaient déjà certaines des mesures contenues dans le projet de loi. Ce dernier semble être une tentative pour rétablir la confiance du public dans le régime électoral et le processus démocratique. Il reste à voir si ses dispositions sont vraiment nécessaires et si elles permettront d'atteindre cet objectif.

Le projet de loi contient divers éléments fondamentaux découlant de décisions de principe. Bien que certains d'entre eux soient reliés les uns aux autres, d'autres pourraient être appliqués indépendamment du reste. Par exemple, la décision d'interdire les contributions politiques des personnes morales et des syndicats n'exige pas nécessairement que les revenus perdus soient remplacés par des fonds publics. Il y a cependant des intérêts et des préoccupations contradictoires à concilier.

L'interdiction touchant les contributions des personnes morales et des syndicats représente peut-être le changement le plus important et le plus lourd de conséquences prévu dans le projet de loi. Il existe des précédents à cet égard au Canada – en particulier au Québec et, depuis quelque temps, au Manitoba –, ainsi qu'à l'étranger. Les personnes morales et les syndicats ont une personnalité juridique, et le fait de les priver du droit de contribuer au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

processus électoral soulève certaines interrogations. Il est évident que ces entités ne votent pas elles-mêmes. Certaines ont d'ailleurs déjà décidé volontairement de ne pas contribuer à la caisse des partis politiques ou des candidats. Ailleurs, les règles exigent dans certains cas que les actionnaires ou les membres du syndicat approuvent leurs contributions politiques.

Plutôt que de prévoir une interdiction complète, le projet de loi fait une exception pour permettre une contribution annuelle maximum de 1 000 $ aux associations de circonscription, aux candidats et aux candidats à l'investiture. Cette décision semble motivée par le fait que certains électeurs préfèrent verser leurs contributions par l'intermédiaire d'entreprises constituées en personnes morales. Certains observateurs se demandent s'il ne serait pas plus logique d'imposer aux personnes morales et aux syndicats la même limite de **5 000 $** qu'aux particuliers.

La possibilité que des personnes morales et des syndicats cherchent à contourner l'interdiction concernant leurs contributions est également un sujet de préoccupation. Il semble que des entreprises pourraient demander à des employés de faire des contributions politiques et les rembourser ensuite en secret. Bien que le projet de loi C-24 contienne des dispositions visant à empêcher les activités de ce genre, celles-ci seraient sans doute difficiles à prouver. Seul le temps permettra de déterminer si ces dispositions anti-échappatoires seront suffisantes.

Le financement public prévu dans le régime établi par le projet de loi C-24 est également controversé. Les allocations aux partis politiques et le remboursement d'une plus grande part de leurs dépenses électorales viendront des fonds publics; bien que les estimations du coût de ces mesures varient, les montants en cause seront importants. Il faut donc se demander s'il s'agit d'un coût acceptable pour un système électoral démocratique. L'État doit-il subventionner les partis politiques ou les laisser se débrouiller avec les sommes recueillies grâce à leurs propres efforts? Le financement public les éloignera-t-il des électeurs et des donateurs individuels, ou les aidera-t-il à élaborer leurs politiques et à mener leurs activités sans avoir à se battre pour trouver des fonds? Le nouveau régime de contribution et de financement modifiera-t-il les opérations internes et la nature de la gouvernance des partis? L'apport de fonds publics influera-t-il sur l'attitude du public à l'endroit des partis politiques? L'image de politiciens votant pour subventionner leurs propres entités politiques – tout comme les calculs relatifs à ce que chaque parti existant devrait toucher en vertu de la formule adoptée – est inévitablement négative. Certains soutiennent que les contributions politiques devraient être volontaires plutôt qu'obligatoires, et d'autres dénoncent le fait que l'argent de leurs impôts sert à soutenir des partis

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ou des points de vue qu'ils n'approuvent pas nécessairement. Par ailleurs, en vertu du régime proposé, les nouveaux partis auront probablement plus de mal à s'implanter, ce qui pourrait aider à perpétuer les partis plus anciens et mieux établis.

Quant à la formule proposée pour le financement public des partis, elle introduit, d'après certains observateurs, un élément de représentation proportionnelle dans notre système de scrutin uninominal majoritaire à un tour. Conformément aux dispositions du projet de loi, le financement sera proportionnel au nombre de voix recueillies, et non au nombre de sièges obtenus, ce qui devrait avantager les partis nationaux, ou ceux qui jouissent d'un vaste soutien populaire, au détriment des partis régionaux.

Le délai écoulé entre les événements et le moment où les rapports sur ces événements sont déposés ou publiés est une des lacunes de tout régime de production de rapports. Le projet de loi prévoit différentes limites à cet égard, probablement en fonction du temps nécessaire pour obtenir les renseignements requis et préparer les documents exigés. La majorité de ces événements – par exemple les élections, les courses à l'investiture ou les courses à la direction – peuvent être très intenses et très concentrés. La transparence après coup peut être une incitation à la discipline, mais les délais réduisent l'utilité de cette transparence pour le processus décisionnel. En effet, les problèmes ne deviennent apparents que plus tard. Les règles proposées, selon lesquelles les candidats à la direction des partis devront produire un rapport hebdomadaire pendant les quatre dernières semaines de leur campagne, constituent une tentative pour combler cette lacune.

Les nouvelles limites et restrictions touchant les contributions – de même que les nouvelles exigences importantes concernant la production de rapports – nécessiteront des mécanismes d'application et de suivi considérables. Il faudra du personnel pour répondre aux questions et donner des conseils, ainsi que pour analyser les rapports et autres documents exigés, ce qui pourrait entraîner la mise en place d'une importante bureaucratie. Grâce à la publication des divers rapports qu'exige le projet de loi, les adversaires politiques pourront examiner attentivement les contributions et les dépenses de leurs concurrents, mais il faudra également un suivi d'Élections Canada.

Il reste un certain nombre de questions sans réponse. Celle de l'utilisation de fiducies dans le processus électoral et politique a déjà été posée. Les changements proposés dans le projet de loi C-24 réduiront probablement l'intérêt des mécanismes de ce genre, ainsi que la mesure dans laquelle les fonds de fiducies s'accumuleront ou seront utilisés pour financer des dépenses électorales. Le recours aux fiducies pour des usages non électoraux ne relève pas du projet de loi. La dette existante des partis politiques soulève également des interrogations, et

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

certains se demandent jusqu'à quel point elle pourrait – ou devrait – entrer en ligne de compte dans les arrangements relatifs au financement public.

Le projet de loi C-24 contient un certain nombre de dispositions qui semblent viser à corriger des lacunes ou des problèmes précis. En même temps, ces dispositions influenceront les décisions et les comportements futurs, et pourraient bien avoir des répercussions inattendues. Les conséquences du projet de loi pour les particuliers restent à déterminer, bien qu'il soit possible d'en prévoir quelques-unes.

- Les particuliers seront limités à une contribution maximum de **5 000 $** à chaque parti (dans ses différentes incarnations). Il est peu probable que beaucoup de particuliers versent actuellement des montants approchant de ce maximum. Le traitement fiscal privilégié ne s'applique qu'à la première tranche de contribution de 1 275 $, ce qui fait que les sommes versées au-delà de ce montant ne le seront pas pour des raisons fiscales.

- Les candidats à l'investiture devront tenir un registre des contributions reçues et des dépenses engagées, et produire des rapports à ce sujet. Même s'ils devront respecter une limite de dépenses (rarement atteinte sauf dans quelques circonscriptions suscitant un intérêt particulier, surtout en milieu urbain) et des limites de contributions, les dons ne seront pas déductibles du revenu imposable et les dépenses ne seront pas remboursées. Les excédents, à la fin des campagnes à l'investiture, devront être signalés et transférés conformément aux dispositions du projet de loi.

- Les candidats à la direction devront produire des rapports publics sur les contributions reçues et les dépenses engagées. Ils pourront profiter d'une limite annuelle distincte de **5 000 $** par personne, et des dispositions précises sont prises pour que les dons soient acheminés par l'entremise des partis afin que leurs auteurs puissent les déduire de leur revenu imposable. Aucune limite n'est imposée au coût des campagnes à la direction, mais les excédents devront être traités conformément aux dispositions du projet de loi.

- Les partis politiques perdront les contributions des personnes morales et des syndicats, mais ils se feront rembourser une part plus importante de leurs dépenses électorales et recevront une allocation fondée sur leurs résultats aux élections générales précédentes. Ces fonds – qui iront aux partis, et non à leurs associations de circonscription – faciliteront considérablement le fonctionnement des partis. Cette formule sera particulièrement favorable aux partis qui recueillent une proportion relativement importante des suffrages exprimés et influera peut-être sur les stratégies électorales.

Le projet de loi C-24 repose sur deux prémisses : la conviction selon laquelle la divulgation complète et les contrôles financiers aideront à rebâtir la confiance de la population dans le système, et la conviction selon laquelle des partis politiques en bonne santé financière contribueront à la vitalité du processus électoral. Il s'inscrit dans un effort plus vaste pour donner une vigueur nouvelle à notre système politique. Au Canada, comme dans les autres démocraties occidentales, la participation électorale a diminué ces dernières années,

particulièrement chez les jeunes. Il reste à voir si le projet de loi C-24 aidera à résoudre ce problème.

Comme nous l'avons dit plus haut, le projet de loi C-24 a été renvoyé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre après la deuxième lecture. Après examen et rapport, le Comité a déposé un rapport narratif, son trente-sixième, dans lequel il formule plusieurs questions et expose plusieurs problèmes concernant le financement politique. Ce rapport a été déposé le 10 juin 2003 à la Chambre des communes. Il traite notamment des sujets suivants :

- **un souci relativement au fardeau administratif pour les associations de circonscription, et les coûts de l'observation de la *Loi*;**
- **le financement public du processus électoral, y compris son fondement, son niveau et les mesures de transition;**
- **l'entrée en vigueur du projet de loi, y compris les mesures requises pour atténuer l'incidence de ses dispositions;**
- **certains aspects délicats qui devront faire l'objet d'un suivi : le traitement différent des franchises et des personnes morales, le traitement identique des sections locales de syndicats et des franchises commerciales et sociétés affiliées, les dispositions sur les contributions qui passent par des « associations », l'efficacité des mesures anti-échappatoires révisées;**
- **les préoccupations de certains députés au sujet du coût des élections et des campagnes;**
- **la nécessité d'examiner l'application des dispositions du projet de loi sur le financement électoral au cours des prochaines élections;**
- **la volonté d'indexer les sommes prévues dans la *Loi* pour tenir compte de l'inflation (sauf les crédits d'impôt);**
- **l'inquiétude concernant le taux de participation au processus politique, particulièrement la participation électorale chez les jeunes;**
- **la crainte de plusieurs qu'un éventuel rejet par la Cour suprême du Canada de la réglementation des dépenses engagées par les tiers durant les campagnes électorales en vertu de la *Loi électorale du Canada* ne mine les dispositions du projet de loi C-24 et n'entraîne leur réexamen.**

Plusieurs de ces points font partie des amendements adoptés par la Chambre des communes à l'étape du rapport.